DESACERTOS DO FINANCIAMENTO NO ENSINO SUPERIOR

Jacques Schwartzman

Neste texto discutem-se algumas formas de financiamento do ensino superior no Brasil, em especial no sistema federal e no sistema privado. Procuraremos mostrar que a escassez de recursos não é o único problema, havendo também uma aplicação equivocada de recursos que tem levado a graves distorções e desperdícios de recursos.

O SISTEMA FEDERAL

O volume de recursos

Existe uma crença bastante generalizada de que o Governo Federal está descompromissado com as suas IFES, as instituições federais de educação superior, e que estas vêm sofrendo um processo de gradual desmonte e sucateamento. Para analisarmos esta proposição, é preciso analisar a evolução dos gastos federais, a sua composição e as outras fontes de recursos de que dispõem estas instituições.

O volume de recursos do Tesouro para as IFES vem crescendo, desde o início da década de 70, atingindo seu pico em 1988-1989 e caindo a partir daí, embora mantendo-se em níveis ainda superiores aos da década de 70 e 80. Uma outra maneira de se examinar esta questão é pela comparação dos gastos realizados com as IFES no montante dos recursos mínimos que o Governo Federal é obrigado a despender com Educação. Em geral, para quase todos os anos, o Governo Federal gasta com as IFES mais ou menos o equivalente aos 18% da receita líquida de impostos. O volume absoluto de recursos para as IFES ultrapassa em muito os gastos do governo federal com todos os demais níveis de ensino.

A composição dos gastos

Para efeitos desta análise podemos dividir os gastos das IFES em dois itens: os de pessoal e os de custeio. A evolução histórica das duas séries é bastante diversa. Enquanto os gastos de recursos federais com pessoal crescem consistentemente, os recursos federais para OCC são oscilantes e muitas vezes apresentam crescimento negativo.

O crescimento da folha de pessoal e algumas de suas variações pode ser explicado pelo aumento do número de IFES no período, pelo aumento do número de professores em tempo integral, pela maior titulação dos professores, pela política salarial, por ondas de absorção de funcionários - duas na década de 80 - e pela incorporação de inativos e pensionistas à folha, a partir de 1991. Seja qual for a explicação, o fato é que a folha de pagamento tornou-se um elemento inflexível do orçamento, tanto para a o governo federal quanto para as IFES. Para este último, a única variável sujeita a algum tipo de política era a percentagem de aumento que deveria ser concedida, já que demissões e diminuições absolutas de salário estavam vedadas pela lei vigente.

A tendência do governo tem sido a de conceder o menor reajuste possível, inclusive porque para muitos anos o reajuste dos servidores das IFES seguia o mesmo padrão do funcionalismo público em geral. Em alguns anos, o reajuste, especialmente dos professores, foi decidido isoladamente, em ocasião que se atingiram os melhores resultados em termos de política de pessoal, pela maior valorização da titulação e da dedicação exclusiva. A regra geral, no entanto, é que só no bojo de longas greves, como a última, ocorrida em 1998, é que os servidores das universidades obtêm um tratamento particular. No mais, pro-

cura-se o menor reajuste possível para o funcionalismo público, tendo em vista as suas conseqüências sobre as contas públicas. Acresce que as tabelas salariais encontram-se completamente distorcidas, devido aos ganhos judiciais dos servidores, em virtude dos seguidos planos de estabilização e de falhas nas leis. Estes ganhos são incorporados obrigatoriamente aos salários e pagos pelo governo federal.

Assim, os salários são determinados fora do âmbito de qualquer política de pessoal das IFES e mesmo do governo federal. No entanto, a folha de pessoal é paga religiosamente em dia pelo governo federal, seja qual for o seu montante. Em épocas de inflação, os repasses eram decrescentes, em termos reais, até o reajuste seguinte, o que amenizava os aumentos salariais. Do ponto de vista das IFES, a entrada de recursos era garantida, mas pouco se podia fazer em termos de política de recursos humanos: não havia como diferenciar salários e nem havia a possibilidade de demitir. A única alternativa era a de não repor servidores que se aposentassem ou se exonerassem, mas isto não interessava, pois os ganhos desta política iriam para o governo federal, pela redução da folha já que não podiam ser utilizados em OCC.

Para as IFES, portanto, o mais "racional" era aumentar a folha. Uma vez que se conseguisse introduzir mais gastos na mesma, isto não diminuiria o orçamento para outras atividades e as IFES só teriam a ganhar: com mais professores em tempo integral, com a absorção de funcionários de convênios, aumentando o número de servidores e pressionando por melhores salários, concedendo promoções mais facilmente, utilizando mais horas-extras e não sendo motivadas a defender a União em causas trabalhistas.

Os resultados deste arranjo foram gastos expressivos com servidores, ao mesmo tempo em que se instalava uma política de pessoal de pouca efetividade.

Em relação aos gastos com OCC, a situação era outra. Como vimos, a sua transferência era executada de forma incerta. Não sendo possível diminuir gastos com Pessoal, buscava-se compensar com arrochos no OCC sempre que a situação de Caixa do Tesouro era difícil.

O padrão de comportamento do governo era basicamente o seguinte: fornecia às IFES um valor teto para OCC, que deveria ser distribuído pelos vários elementos de despesa. Este montante era aprovado pelo Congresso e geralmente implantado somente dois ou três meses depois de iniciado o ano. A partir daí, o orçamento era diminuído, seja pelo contingenciamento, já que o orçamento é autorizativo e não mandatório, ou pelos freqüentes atrasos nos repasses, que em épocas de inflação tinham o efeito de reduzir o orçamento em termos reais. Não era incomum que grande parte do orçamento fosse repassada em novembro ou dezembro de cada ano.

A origem de todo o desentendimento entre dirigentes das IFES e autoridades educacionais centrava-se, então, no item de OCC, que representava menos de 10% dos gastos federais com as IFES. Por isso, raramente ocorreu, de fato, uma discussão e análise conseqüente sobre o orçamento total destinado às

IFES, comparando-o às suas necessidades de financiamento.

Surge então a pergunta: - Como as IFES sobreviviam, diante de orçamentos de OCC insuficientes e mesmo decrescentes? O crescimento observado a partir de 1995 é ilusório, pois grande parte dele é formado por despesas típicas de pessoal, incluídas em 1994 e executadas a partir de 1995, tais como vale-refeição, vale-creche, professores substitutos e diárias. Ao mesmo tempo, o sistema crescia em número de alunos, de cursos e de novas construções.

A resposta é que os recursos próprios das IFES eram quase do mesmo volume do que os repasses do governo e, além disto, nem todos os recursos das IFES estavam incluídos nos orçamentos das universidades.

Os recursos próprios são constituídos basicamente por recursos provenientes do SUS para os Hospitais Universitários (HU), pelas receitas de aplicações financeiras e por convênios com outras instituições, inclusive o próprio MEC e outros órgãos federais. Os recursos do SUS, embora expressivos, apresentam-se subestimados, como veremos a seguir, e as receitas financeiras têm origem em verbas do Tesouro. A sua principal fonte é constituída por excessos da folha de pessoal que, por consentimento mútuo, eram passados às universidades durante o exercício, sendo a devolução efetuada ao final do ano em valores nominais. Em épocas de elevada inflação, a aplicação destes recursos no mercado financeiro gerava uma receita que era apropriada como recurso próprio. Este era um mecanismo informal de aumento de recursos, que não era sujeito a qualquer tipo de transparência, sendo os montantes alocados a cada IFES decididos caso a caso, através de negociações entre as partes. É por isso que a aplicação, pelo MEC, de uma matriz de alocação de recursos para OCC entre as IFES ficava completamente desmoralizada.

Os recursos não orçamentados são aqueles administrados pelas fundações de apoio, que existem em quase todas as IFES e, em alguns casos, com mais de uma fundação por IFES. As principais atividades geridas pelas fundações são os convênios de pesquisa, os cursos de extensão e de pós-graduação *lato-sensu*, a prestação de serviços técnicos e de pesquisa, os recursos do SUS para os hospitais universitários, além de receitas de prestação de outros serviços por estes à comunidade.

A importância quantitativa destas fundações varia muito, mas algumas delas chegam a movimentar mais recursos que o total de OCC da própria IFES. A prestação de contas destas fundações normalmente não permite uma avaliação detalhada do volume de recursos internalizados nas IFES. As principais aplicações destes recursos são para a complementação salarial de professores e funcionários, para a aquisição de materiais de consumo e de equipamento para a pesquisa, reformas e novas construções. A existência de fundações ajuda a explicar a razão pela qual o êxodo de professores e funcionários mais qualificados não é tão grande como se esperava e como é possível manter funcionando e mesmo ampliar recursos para

a área de pesquisa. Neste último ponto, tem sido expressiva a participação de órgãos tais como FINEP, CNPq, CAPES e algumas fundações estaduais de amparo à pesquisa no orçamento da pesquisa e da pós-graduação de algumas das mais importantes IFES.

Existem ainda recursos que não passam nem pelo orçamento das IFES nem pelas fundações. Embora possivelmente não muito significativos, devem ser mencionados. É o caso de bolsas de pesquisa do CNPq, que complementam o salário dos professores mais titulados, e de recursos de fundações estaduais de amparo à pesquisa, auxílios individuais à pesquisa do CNPq, além de receitas não contabilizadas, tais como as provenientes de copiadoras, aluguéis de espaço e outras pequenas taxas.

Desde 1995, uma importante fonte de recursos começou a desaparecer, com a inclusão de todas as IFES no SIAPE, a centralização da folha de pagamento no MARE e a drástica redução da inflação. Trata-se das receitas financeiras, que já não podem mais ser geradas pelos excessos da folha e passaram a depender de um decrescente estoque de recursos financeiros acumulados.

Em suma, o que se pode inferir a partir deste quadro é o seguinte:

O valor global do orçamento das IFES não é conhecido pelas autoridades educacionais e nem mesmo por elas próprias, sendo, portanto, difícil avaliar corretamente o grau de necessidade proclamado pelas IFES. Assim mesmo, elas não podem ser tratadas homogeneamente, pois os fatores que afetam o orçamento de cada IFES variam de importância. Internamente às IFES, a Administração Central encontra o mesmo tipo de dificuldades no acompanhamento financeiro de suas Unidades, já que algumas delas possuem sua próprias fundações.

Uma vez que o repasse de verbas federais é composto basicamente por recursos para pessoal, posto que ao adicionarmos os benefícios sociais incluídos em OCC aos salários os recursos para pessoal passam a representar 94% do total do orçamento, os orçamentos podem ser considerados automáticos, no sentido de não dependerem de qualquer forma de avaliação. Os montantes distribuídos anualmente dependem, em grande parte dos casos, da política de pessoal do funcionalismo público em geral, concedendo-se às IFES o orçamento do ano anterior acrescido do mesmo percentual de reajuste concedido, ou não, aos demais servidores federais. O orçamento de OCC está sujeito a todas as distorções acima mencionadas e o seu valor inicial é basicamente uma repetição do ano anterior. Assim, os recursos federais alocados nada têm a ver com o número de alunos em seus vários níveis, a qualidade do ensino e da pesquisa ou a composição de cursos e programas de cada uma das IFES.

Às IFES não é permitida a execução de uma política própria de pessoal que venha a atender a seus interesses, do ponto de vista das demandas do ensino e de pesquisa, e que leve em consideração a situação do mercado de trabalho e os aspectos regionais. O sistema atual é também pouco indutor de eliminação de desperdícios, ao con-

trário, induz ao crescimento da folha de pessoal.

Na composição da folha de pessoal e entre as despesas de OCC avulta a importância dos hospitais universitários. Eles são em número de quarenta e quatro, absorvendo um terço do total de funcionários das IFES e ocupando boa parte do tempo de professores das Escolas de Medicina, Enfermagem, Odontologia e outras. A maior parte deles tem uma dimensão que supera as necessidades do ensino e da pesquisa, funcionando mais como verdadeiros hospitais públicos, no atendimento a pacientes amparados pelo SUS. No entanto, o seu financiamento corre por conta do MEC, que de uma forma desproporcional é responsável por toda a folha de pagamento, cabendo ao SUS o pagamento por atendimento através de tabelas irrealistas e defasadas. Não é por outra razão que hospitais particulares cada vez mais se descredenciam do SUS e passam a atender clientes particulares e de convênios. É preciso, portanto, um entendimento entre o MEC e o Ministério da Saúde sobre as responsabilidades de cada qual na manutenção desta importante rede de hospitais e liberando os recursos do MEC para outros fins. Nos últimos cinco a seis anos, no entanto, o MEC não vem autorizando a reposição de funcionários administrativos que se aposentam ou se exoneram. Isto vem forçando a contratação de pessoal com recursos próprios (oriundos basicamente do SUS) e gerando, em muitos casos, volumosos déficits operacionais.

A partir de 1991, com a instauração do Regime Jurídico Único (RJU), os servidores que vieram a se aposentar passaram a ser pagos com recursos da União e a integrar o orçamento das Universidades. Isto fez com que o peso dos aposentados na folha passasse de 9,6%, em 1992, para 31,8 %, em 1997. Esta situação apresenta vários tipos de problemas. O primeiro é o de se considerar, indevidamente, estes gastos na área de educação, quando são tipicamente de seguridade. O segundo é o de limitar as disponibilidades do MEC para atividades típicas de Educação, pois, afinal, as receitas oriundas da contribuição dos servidores (PSS) nunca integraram o orçamento daquele Ministério. Finalmente, a existência de uma parcela tão grande de servidores aposentados afeta a política salarial dos ativos, dificultando a concessão de reajustes gerais e introduzindo uma serie de incentivos não incorporáveis ao salário, que vem transformando os contra-cheques em peças de difícil entendimento. Um típico contracheque de um professor, no valor de R$ 2.142,00 brutos, apresenta um vencimento básico de apenas R$ 539,00 e mais quatro a cinco incentivos. Além de tudo isto, as aposentadorias integrais de servidores das Universidades, como as dos demais funcionários públicos, representam um ônus desproporcional, já que não existe lastro atuarial para elas. Algumas medidas recentes, aprovadas pelo Congresso, tenderão a atenuar no futuro o peso destes encargos, destacando-se a eliminação da aposentadoria especial de professores, o aumento das alíquotas de contribuição para o PSS, a redução das incorporações e dos quinqüênios, o limite máximo do valor da aposentadoria, etc. No entanto, estas medidas só surtirão efeitos plenos no longo prazo, ao redor de 20 anos.

Em suma, o atual modelo de financiamento desagrada a todas as partes. Induz a incentivos errados, provoca ineficiências e não permite ao administrador universitário exercer plenamente as suas funções. O sistema tem também pouco espaço para o uso de processos avaliativos na distribuição de recursos financeiros.

A solução para estes males está no projeto de autonomia de gestão para as IFES. Para que ele seja efetivo, é necessário conceder às IFES a possibilidade de elaborarem sua própria política de pessoal de forma individual. A importância dos recursos humanos em uma universidade é óbvia, do ponto de vista de seus objetivos, mas também pelo volume de recursos que requer. É necessário que cada IFES possa estabelecer salários, incentivos para promoção, dispor de maior flexibilidade para demissões e contratar também fora das carreiras docente e técnico-administrativa, criar bolsas de trabalho, transformar estudantes de pós-graduação em monitores e assistentes de pesquisa, contratar livremente professores estrangeiros, etc.

É preciso também que haja ampla possibilidade de remanejamento, entre Pessoal e OCC, e que economias realizadas num ano possam ser incluídas no exercício seguinte. Finalmente, é preciso garantir que o repasse de recursos pelo governo federal seja pontual e previsível, no que diz respeito ao seu montante. Neste ponto, devemos nos mirar no exemplo paulista, que repassa pontualmente 9,57% do ICMS para as suas três universidades. Um mecanismo deste tipo é fundamental para garantir que a definição do orçamento das IFES não fique sujeita aos interesses imediatistas do grupo que está no poder. Desta forma, o MEC poderá se dedicar mais a processos avaliativos, como o Provão, o conceito CAPES, o credenciamento de cursos, à produção de estatísticas educacionais e ao fornecimento de informações para estudantes. Num ambiente de autonomia, o papel do MEC será muito mais o de cobrar resultados, de qualidade e/ou de eficiência, do que de verificar os procedimentos pelos quais os resultados são atingidos.

Os fantasmas do financiamento: a privatização e o ensino pago

Muitos setores vêem no projeto de autonomia o primeiro passo para a privatização do sistema federal de ensino, apesar deste tema não constar de qualquer documento oficial das autoridades educacionais. Além disto, as IFES não são privatizáveis, ao menos na forma atual em que estão estruturadas. A pesquisa e a pós-graduação são atividades intrinsecamente deficitárias, os atuais servidores têm estabilidade, o passivo trabalhista é incalculável, a estrutura de poder é colegiada e não é permitido cobrar mensalidade dos alunos. As modificações necessárias na legislação, inclusive na Constituição, teriam de ser profundas e certamente haveria um confronto político de grandes proporções com um dos setores de maior influência - *voice* - na sociedade. Mais ainda, todos os setores responsáveis da sociedade, incluindo os atuais res-

ponsáveis pela política educacional do país, reconhecem o papel do ensino público no suprimento de funções que não são usualmente assumidas pelo setor privado: a formação de mestres e doutores, a pesquisa básica e o ensino de graduação de excelência.

O que se propõe, num ambiente de autonomia, é que as IFES possam utilizar-se dos métodos da iniciativa privada na gestão de suas atividades, mantendo seus objetivos sociais. Isto é, a utilização de métodos modernos da iniciativa privada na gestão das universidades não implica que tenham lucros como objetivo.

A cobrança de mensalidades tem sido uma importante fonte de recursos para as universidades em todos os países do mundo, representando entre um quarto e um terço do orçamento global destas instituições. No Brasil, a Constituição de 1988 revogou a possibilidade de cobrança existente na carta de 1967 e introduziu o ensino gratuito em estabelecimentos oficiais de ensino. Esta era uma posição politicamente majoritária e, portanto, legítima. No entanto, não se pode deixar de constatar o seu caráter concentracionista sobre a distribuição de renda pessoal. Com efeito, os alunos das IFES pertencem em média às camadas de renda mais elevadas da sociedade e utilizam-se dos impostos de toda a sociedade para se manterem nas Universidades, alavancando seus ganhos futuros em função de um maior nível educacional. Por outro lado, os mais pobres contribuem para a formação desta massa de impostos e em geral não conseguem colocar seus filhos nas IFES ou pagam por seus estudos em escolas particulares. O ensino público gratuito tem sido uma forte bandeira ideológica, mas não se pode negar o seu efeito de concentrar a renda ainda mais nas mãos dos mais ricos. Também não resolve o problema do acesso dos mais pobres ao ensino superior, pois esta é uma questão já decidida nos níveis inferiores de ensino e na própria composição da renda familiar e da educação dos pais.

Algumas simulações têm mostrado que a cobrança de mensalidades pode equivaler a dobrar ou até triplicar o OCC do Tesouro, dependendo do nível da mensalidade cobrada e da isenção concedida aos carentes.

O SETOR PRIVADO

Neste caso, temos universidades sem a finalidade de lucro (confessionais e comunitárias), isto é, onde os superávits não são distribuídos a um dono; e as que buscam o lucro, atuando como verdadeiras empresas.

As dificuldades financeiras destas instituições devem-se à problemática da capacidade de pagamento dos alunos e do preenchimento de suas vagas. A falta de capacidade de pagamento pode impedir o acesso ou gerar inadimplência quando o aluno já ingressou no ensino superior.

A impossibilidade de acesso deveria ser resolvida pelo crédito educativo. No entanto, o atual sistema concede o crédito à instituição e não ao aluno e só o faz para os alunos que já ingressaram. Além disto, o crédito educativo não tem sido de muita valia para as escolas, devido aos recorrentes atrasos nos repasses do governo federal.

A inadimplência ocorre em períodos de mais recessão e desemprego, gerando a necessidade de recorrer a empréstimos para capital de giro, geralmente a taxas de juros insuportáveis Na realidade, ela apresenta elevados índices durante o semestre, caindo bastante ao final do mesmo. Pela legislação atual, as instituições privadas têm poucas alternativas para se proteger da inadimplência, sendo a não renovação do contrato a sua única arma.

O não preenchimento de vagas pode realmente inviabilizar financeiramente determinados cursos, mas as escolas privadas dispõem de recursos para resolver o problema, seja elevando a qualidade dos mesmos e tornando-os mais atrativos, ou até mesmo fechando-os se a baixa demanda refletir as condições do mercado de trabalho na determinada área.

As instituições privadas não dispõem de acesso a crédito de longo prazo a taxas razoáveis, com exceção de alguns programas do BNDES. Ele é necessário devido ao longo prazo de maturação deste tipo de investimento. Além disto, elas pouco se aproveitam de recursos de fomento de agências federais como CAPES, CNPq e FINEP, já que estas agências cuidam mais das questões da pós-graduação e da pesquisa, enquanto as instituições privadas concentram-se mais no ensino de graduação. Os recursos do MEC para fomento destinam-se também quase que exclusivamente para as federais, quando o mais lógico é que estas verbas financiassem os que apresentassem os melhores projetos.

CONCLUSÃO

A necessidade de crescimento do ensino superior no Brasil somente poderá ser satisfeita com uma política de financiamento mais consistente e com uma melhor divisão do trabalho.

As IFES têm pouca margem de crescimento, já que não parece ser política do governo a alocação de mais recursos. No entanto, um projeto de autonomia bem conduzido, poderia aumentar a sua eficiência, com os mesmos recursos atuais.Ao mesmo tempo, as IFES devem vocacionar-se para a pesquisa básica, para a pós-graduação *stricto-sensu* e para cursos de graduação que sejam referencia nacional. Por outro lado, as recentes tentativas de aumentar vagas nas IFES provavelmente conduzirão à piora da qualidade do ensino em todos os níveis e ao sacrifício da pesquisa, sem ao mesmo tempo gerar um expressivo aumento das vagas.

Quanto ao setor privado, o maior obstáculo ao crescimento está na ca-

pacidade de pagamento dos alunos, já que a maior parte do incremento da demanda origina-se de egressos de cursos noturnos de escolas públicas estaduais, de pouca capacidade aquisitiva. Neste ponto, a ampliação do crédito educativo é fator fundamental, pois a maioria destes alunos não terá acesso ao sistema federal e estadual gratuito.

NOTA

Texto compilado a partir de manifestação em sessão pública na Câmara de Deputados, Brasília, DF.